

Казанбаева З.Р.

**ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ АДВОКАТУРЫ И АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Z.R. Kazanbaeva

**PROBLEMS OF THE STATE LEGAL REGULATION OF LEGAL PROFESSION
AND LAWYER ACTIVITY IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:331.378/79

Автор статьи рассматривает проблему непростых отношений адвокатуры с государством и попытки государственного регулирования адвокатуры Кыргызской Республике.

The author of article considers a problem of the difficult relations of legal profession with the state and attempts of nationalization of legal profession to the Kyrgyz Republic.

Адвокатура действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, равноправия адвокатов. Обеспечивать соблюдение данных принципов, безусловно, призвано государство с помощью применения государственно-властного механизма ограничения (контроль над тем, чтобы адвокаты не выходили за рамки закона) и принуждения (воспрепятствование третьим лицам нарушать принцип независимости адвокатуры, а также вмешиваться в вопросы адвокатского самоуправления и корпоративных отношений).

Адвокатура призвана содействовать проведению судебной реформы и совершенствованию работы судебной системы путем обеспечения доступа к правосудию, а также помогать в реализации принципа состязательности судебного процесса. Закон провозгласил адвокатуру институтом гражданского общества, не входящим в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, вследствие чего представители этих органов не вправе вмешиваться в деятельность адвокатов за исключением случаев, когда эта деятельность противоречит закону. Однако, к сожалению, государство не всегда соблюдает этот баланс отношений и нередко пытается воздействовать на адвокатуру. Главное во взаимоотношениях с любыми органами государственной власти – независимость адвокатуры, невмешательство этих органов в ее деятельность. Зависимая от государства адвокатура уже не будет адвокатурой в истинном ее понимании. Чем меньше у государства контрольных полномочий по отношению к адвокату, тем меньше злоупотреблений и нарушений прав адвокатов. Например, многих не устраивает формулировка ст. 22 Закона КР «Об адвокатуре КР и адвокатской деятельности»,¹ который дает возможность Министерству юстиции влиять на прекращение статуса адвоката.

Сегодня взаимоотношения государства и адвокатуры носят первостепенный характер, так как

проблемы, возникающие в этой области, автоматически переносятся и на другие отношения. Адвокатура, как и все другие институты, существует в рамках того государства, на территории которого находится и осуществляет свою деятельность, следовательно, должна соблюдать его законы. По словам С.В. Степашина, «большинство проблем во взаимодействии адвокатуры и государства уходят корнями в соотношение частного и публичного интересов, соотношение прав и свобод человека с полномочиями государства»².

В целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти: 1) обеспечивают гарантии независимости адвокатуры; 2) осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Кыргызской Республики бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством; 3) при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения; 4) гарантируют и осуществляют социальное обеспечение адвокатов, предусмотренное для граждан Конституцией КР.

Государство призвано не контролировать и не надзирать за деятельностью адвокатуры, как это было в советские времена, а обеспечивать гарантии ее независимости. Подобный подход законодателя является значительной победой адвокатского сообщества в борьбе с государством за свою независимость³. Субъекты, уполномоченные осуществлять функцию государственного руководства адвокатурой, в истории ее организационного развития неоднократно менялись. К их числу относились: Министерство юстиции СССР, Министерства юстиции союзных и автономных республик, управления НКЮ союзных республик при областных и краевых Советах депутатов трудящихся, а также исполкомы этих советов. Одновременно с указанными органами с 1922 по 1939 гг. к участию в государственном руководстве адвокатурой привлекался и суд. В истории советской адвокатуры не было такого периода, когда государственное руководство ею осуществлялось только одним судом, хотя и сегодня существует взгляд на возможность

² Из выступлений съезда (Третий Всероссийский съезд адвокатов, прошедший 5 апреля 2007 г.) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2007. № 2 (16). С. 6.

³ См.: Адвокатура в России: Учебник / Под ред. проф. Л.А. Демидовой, В.И. Сергеева. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2004. С. 71.

¹ Закон Кыргызской Республики «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» от 14 июля 2014 № 135, ИПС «ТОКТОМ Корпорация Про».

привлечения суда к выполнению функции государственного руководства адвокатурой.

Можно вспомнить, что привлечение суда к руководству адвокатурой в 1922–1939 гг. даже совместно с Министерством юстиции и исполкомами областных (краевых) Советов депутатов трудящихся и предоставление ему права принимать участие в рассмотрении дисциплинарных дел о проступках адвокатов поставили адвокатуру в зависимость от суда и привели к нежелательным последствиям. Так, по «Положению о коллегии защитников» от 5 июля 1922 г. постановления президиума коллегии по дисциплинарным делам могли быть обжалованы в президиум губисполкома. Жалобы подавались в президиум коллегии защитников, который направлял их вместе со всем делом в президиум губернского суда, а последний со своим заключением – в президиум губисполкома. В те времена во многих местах установились ненормативные взаимоотношения суда с защитниками, что выражалось в неосновательном привлечении защитников к дисциплинарной ответственности, пренебрежительном и высокомерном отношении судебных работников к адвокатам, в подхалимстве и угодничестве адвокатов. Таковы были негативные последствия подчинения адвокатуры судебной власти.

Организация советской адвокатуры на началах независимости от суда и прокуратуры была впервые закреплена в 1939 г. «Положением об адвокатуре СССР»⁴. Профессор М.А. Чельцов в свое время писал: «Специфика адвокатской работы, ставящая адвокатов в необходимость соприкосновения с клиентами – тяжущимися и подсудимыми, требует сохранения самоуправляющейся адвокатской организации, независимой от тех органов – суда и прокуратуры, с которыми ее представители не только встречаются на общей для них работе, но и сталкиваются. Освобождение адвокатских коллегий из-под дисциплинарного надзора местных судов и передача всего комплекса вопросов адвокатуры в НКЮ имеют в этом отношении огромное принципиальное и практическое значение»⁵.

К этому следует добавить, что нецелесообразность привлечения суда к выполнению функции государственного руководства адвокатурой вытекает не только из взаимоотношений органов управления, коллегий адвокатов и суда. На практике между судами и президиумами коллегии адвокатов, заведующими юридическими консультациями нередко возникали разногласия по различным вопросам, а именно: о причинах срывов судебных заседаний, об обеспечении требований судов выделить защитников, о дисциплинарной ответственности адвокатов

⁴ Практика подтвердила, что только при такой организации создаются необходимые условия для выполнения адвокатами своих профессиональных обязанностей – служение защите прав граждан, их интересам, соблюдение законности.

⁵ См.: Чельцов М. Об адвокатской профессии и юридической природе советской адвокатуры // Советское государство и право. 1940. № 7. С. 124, 125.

в связи с частными определениями судов, которые не всегда были обоснованными. Причинами вынесения необоснованных частных определений являлись недооценка роли адвокатов в судебном процессе, перекладывание ответственности за срыв дел и неявку на процесс только на адвокатов, хотя нередко процессы срывались и по вине других участников, в том числе суда. Поэтому было неправильно уполномочивать суд решать спорные вопросы, вытекавшие из его взаимоотношений с адвокатурой. Неправильным был и сам факт вынесения в подобных случаях частных определений в отношении президиумов коллегий адвокатов, что противоречит п.3ст. 19 УПК КР.⁶

Сегодня ситуация во взаимоотношениях адвокатуры с государственными органами резко изменилась: нет партийного «подхода», а отношения с Минюстом постепенно приобретают цивилизованный характер. Хотя, если исходить из положений ранее действовавшего законодательства об адвокатуре, любой чиновник мог вмешиваться в любую сферу деятельности адвокатуры. В статье 32 «Положения об адвокатуре РСФСР» 1980 г. было записано, что Министерство юстиции в пределах своей компетенции контролирует соблюдение коллегией адвокатов требований Закона «Об адвокатуре», данного Положения⁷, других актов законодательства, регулирующих деятельность адвокатуры; устанавливает порядок оплаты юридической помощи и, по согласованию с соответствующими ведомствами, условия оплаты труда адвокатов⁸.

5 мая 1993 г. Конституция КР отнесла регулирование вопросов адвокатуры к самостоятельному ведению, что подразумевало наличие полномочий на правовое управление данной сферой.

Государство во взаимоотношениях с адвокатурой имеет минимум три основных интереса в сфере ее деятельности: 1) повсеместное качественное оказание юридической помощи населению с тем, чтобы каждый гражданин КР знал свои права и умел их защищать: на следствии и в суде обеспечение защитой как обвиняемых и подсудимых, так и потерпевших от преступлений, финансирование расходов на оказание помощи малоимущим; издание инструкции по оплате юридической помощи; 2) прием в члены коллегии адвокатов с той целью, чтобы в адвокатском корпусе работали ранее не скомпрометировавшие себя, квалифицированные

⁶ Уголовный процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30 июля 1999 года № 62, в ред. Закона КР от 14 июля 2014 года № 133, ИПС «ТОКТОМ Корпорация Про».

⁷ К сожалению, в конце 1990-х гг. наметилась другая тенденция – переход от безвластия и бездеятельности органов государственного управления в лице Минюста России, согласно действовавшему тогда «Положению об адвокатуре РСФСР» 1980 г., к руководству деятельностью адвокатуры в субъектах РФ, вплоть до жесткого «зажима» адвокатуры, попыток взять ее под строгий государственный контроль.

⁸ См.: Бойков А.Д. Третья власть. Курск, 1999. С. 269.

юристы, отвечающие всем требованиям профессии адвоката; 3) создание нормальных условий для деятельности адвокатуры как института гражданского общества в КР, обеспечение правовых и материальных гарантий адвокатам, освобождение адвокатских структур от налогов и сборов.

Действительно, как верно отмечает Г.А. Смагин, принятие Закона об адвокатуре юридически оформило принадлежность адвокатуры к институтам гражданского общества и возложение на нее отдельных публично-правовых функций⁹. По мнению С.В.Степина, «подкрепить растущий авторитет адвокатуры можно лишь путем повышения качества и эффективности оказываемой адвокатами правовой помощи. Для этого необходимо создание адвокатуры качественно нового типа, основанной на историческом опыте как самой адвокатуры, так и на достижениях правового регулирования адвокатуры в цивилизованных государствах. В связи с этим реализация положений и принципов законодательства об адвокатской деятельности остается одной из самых актуальных проблем проводимой судебной реформы¹⁰. К сказанному необходимо добавить, что реализация положений закона КР «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в КР» должна осуществляться в комплексе с применением других нормативно-правовых актов, обеспечивающих функционирование адвокатуры в настоящее время.

Законодательство об адвокатской деятельности и адвокатуре основывается на Конституции КР и состоит из Закона КР от 14июля 2014 г. № 135 «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», нормативных правовых актов Правительства КР, регулирующих указанную деятельность. Вместе с тем необходимо заметить, что в основе правового регулирования адвокатской деятельности и адвокатуры в КР лежат не только принципы, закрепленные отечественным законодательством, но и общепризнанные стандарты, принятые в международном сообществе. Так, в соответствии с международным принципом добросовестного выполнения международных обязательств после официального признания, ратификации и одобрения международные договоры и общепризнанные нормы и принципы международного права имеют обязательную силу на территории Кыргызской Республики.

Согласно части 3 ст. 6 Конституции КР, вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Кыргызской

Республики установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Тем самым государство, используя государственно-правовой механизм в сфере законодательного регулирования института адвокатуры и адвокатской деятельности, признает приоритет и необходимость ориентироваться на нормы международного права, чем «поднимает» нормы и стандарты деятельности адвокатов до международно-правовых норм и стандартов.

Государство, с помощью легитимных направлений реализации государственно-правового механизма создавая благоприятный правовой режим (путем принятия национального законодательства, ратификации международных договоров и др.) для адвокатов, формирует и поддерживает адвокатуру как важнейший институт гражданского общества. Более того, данная норма обеспечивает взаимодействие сообщества правовых государств на основе универсальных принципов и норм международного общения, обязательных для всех государств и иных субъектов международного права. Отметим, что весь ряд международных правовых актов, так или иначе участвующих в регулировании деятельности адвокатуры, можно разделить на три четко выраженные категории:

- международные нормативно-правовые акты, обеспечивающие реализацию прав и свобод человека и гражданина, общего характера (например, Устав ООН 1945 г.¹¹);
- международные нормативно-правовые акты, обеспечивающие реализацию прав и свобод человека и гражданина, специального характера;
- международные нормативно-правовые акты, устанавливающие общие принципы оказания юридической помощи и деятельности адвокатов.

Закон об адвокатуре призван обеспечить в ходе осуществления в Кыргызской Республике судебной реформы правовое регулирование вопросов деятельности адвокатуры, взаимодействия органов самоуправления адвокатов с государственными органами, должностными лицами и гражданами. Таким образом, цель данного закона – расширение правовых и организационных возможностей адвокатов по оказанию квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам¹².

Закон об адвокатуре лишь частично оправдал надежды, которые возлагали на подобный акт теории и практики института адвокатуры. Как было отмечено, когда после принятия Закона об адвокатуре тут же выясняется необходимость его корректировки, трудно избежать реакции в виде саркастических усмешек. Между тем подобную ситуацию не стоит драматизировать. Встречается она

⁹ См.: Смагин Г.А. Конституционно-правовые вопросы оказания юридической помощи в Российской Федерации: Автореф. дисс. к.юрид. наук. М., 2004. С. 4, 5.

¹⁰ Цит. по: Адвокатская деятельность: Учебно-практическое пособие / Под общ.ред. канд. юрид. наук В.Н. Буробина. Изд. 2-е, перераб. и допол. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. С. 59.

¹¹ См.: Устав Организации Объединенных Наций (г. Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.). Текст устава официально опубликован не был.

¹² См.: Адвокатская деятельность: Учебно-практическое пособие / Под общ.ред. В.Н. Буробина. Изд. 2-е, перераб. и допол. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. С. 61.

не столь редко и обычно обязана своим появлением стремлению примирить непримиримое, достичь компромисса там, где он объективно невозможен. Бывает, что огрехи допускаются на последней стадии шлифовки законопроекта – уже после того, как он прошел второе чтение: известно, что стилистическое «улучшение» часто меняет юридический смысл. Данные обстоятельства имели место и в процессе разработки, прохождения и принятия Закона об адвокатуре. В этой связи сразу же после его принятия многие ученые заговорили о необходимости внесения в данный закон поправок и изменений.

В России, к примеру, наиболее серьезные изменения в Закон об адвокатуре были внесены спустя два с половиной года после его вступления в законную силу Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹³. Как отмечает А. Шаров, «поправки касаются не только уточнения некоторых терминов, но и таких принципиальных вопросов, как прекращение адвокатского статуса, а также изменение членства в адвокатских палатах»¹⁴.

Литература:

1. Адвокатская деятельность: Учебно-практ. пособ. / Под общ. ред. канд. юрид. наук В.Н. Буробина. Изд. 2-е, перераб. и допол. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. С. 59.
2. Адвокатура в России: Учеб./Под ред. проф. Л.А. Демидовой, В.И.Сергеева. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2004. С. 71.
3. Бардин Л.Н., Мاستинский Я.М., Минаков А.И. О недостатках Закона об адвокатской деятельности и

- адвокатуры по вопросу оказания адвокатом юридической помощи // Адвокатская практика. 2003. № 4.
4. Бойков А.Д. Третья власть. Курск, 1999. С. 269.
 5. Из выступлений участников съезда (Третий Всероссийский съезд адвокатов, прошедший 5 апреля 2007 г.) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2007. № 2 (16). С. 6.
 6. Кодекс профессиональной этики адвоката, принят Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г. // Бюллетень Минюста России. 2004. № 3.
 7. Обсуждаем Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»: кто же вправе представлять интересы сторон? Судьи арбитражных судов и юристы высказывают свою точку зрения // Арбитражная практика. 2002. № 9.
 8. Резник Г.М. «Настройка» Закона об адвокатуре: от правовой концепции к непротиворечивой практике // Российская юстиция. 2002. № 10.
 9. Смагин Г.А. Конституционно-правовые вопросы оказания юридической помощи в Российской Федерации: Автореф. дисс.... канд.юрид.наук. М., 2004. С.4,5.
 10. Чельцов М. Об адвокатской профессии и юридической природе советской адвокатуры // Советское государство и право. 1940. № 7. С. 124, 125.
 11. Шаров Г.А. Адвокат без статуса. Приняты изменения к Закону об адвокатуре

¹³ См.: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5267.

¹⁴ Цит. по: Шаров Г.А. Адвокат без статуса. Приняты изменения к Закону об адвокатуре // Российская газета. 2004. 23 декабря.

Рецензент: д.ю.н., профессор Ким О.Д.
